

О. ДАШКОВСЬКА,

завідувач кафедри теорії права

та конституційного права

Полтавського юридичного інституту

Національного університету «Юридична

академія України імені Ярослава Мудрого»,

доктор юридичних наук, професор



УДК 342.413

Конституційна відповідальність: методологічні засади дослідження

У статті визначаються вихідні засади, які дозволяють врахувати запити, що сформувались у практиці конституційно-правового регулювання суспільних відносин, при виробленні доктринальної характеристики конституційної відповідальності. Дослідження інституту конституційної відповідальності повинно базуватися на визнанні його елементом системи здійснення контролю над публічною владою, а отже, суб'єктом відповідальності можуть ставати виключно суб'єкти владних повноважень – державні органи і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Визначено поняття конституційної відповідальності, наведено її класифікацію за критерієм характеру встановлюваних санкцій.

Ключові слова: публічна влада, юридична відповідальність, види юридичної відповідальності, конституційна відповідальність.

До поняття відповідальності, як соціально-філософської категорії, що відображає об'єктивний характер взаємодії суб'єктів діяльності на підставі взаємних вимог, які детерміновані соціальними нормами [1, с. 10], активно звертаються науковці у різноманітних дискурсах, зокрема, в контексті юридичної, економічної, політичної, екологічної, моральної, професійної відповідальності [2, с. 13]. Інститут відповідальності виступає най-

важливішим елементом будь-якої правової системи, однією з головних і незамінних ознак права й всього механізму його дії. Тому проблеми юридичної відповідальності займають одне із провідних місць як у теорії права, так і в галузевих юридичних науках.

Юридична практика давно виявила необхідність самостійного існування конституційно-правової відповідальності, яка предметно відокремлена від

кримінальної, цивільної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Конституційно-правові відносини з огляду на їх специфіку потребують особливого й самостійного правового захисту, якого норми кримінального чи адміністративного права або інші галузеві інститути надати не можуть. Адже саме конституційно-правова відповідальність забезпечує пріоритет і верховенство конституційного законодавства, формує режим конституційного правопорядку, необхідний для побудови правової, демократичної держави, виступає одним із загальних принципів організації й діяльності державного апарату.

Слід відзначити, що в юридичній науці ХХ ст. довгий час конституційна відповідальність розглядалася як відповідальність влади за стан законності у правотворчій і правозастосовній діяльності державного апарату і його представників, як охоронне правове відношення, яке знаходить вираз у застосуванні певних встановлених державою санкцій. Утім сьогодні акцент зміщується: конституційна відповідальність сприймається як інституційний прояв відповідальності держави перед людиною і як засіб здійснення контролю над публічною владою. Проблеми відповідальності в конституційному праві сьогодні фактично переживають друге народження, мають безперечне теоретичне значення й високу затребуваність у практиці конституційно-правового регулювання.

Дослідженнями у сфері конституційно-правової відповідальності займалися такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як С. А. Авак'ян, С. С. Алексєєв, М. О. Баймуратов, А. С. Бурмістров, В. М. Кампо, Н. М. Колосова, В. В. Копейчиков,

В. О. Лучин, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, Д. Т. Шонта ін. Юридичною наукою проаналізовано загальні аспекти цього виду юридичної відповідальності, підстави притягнення до відповідальності, склад конституційного делікту, заходи конституційної відповідальності.

До того ж питання конституційної відповідальності неодноразово ставали предметом розгляду Конституційного Суду України. Так, зокрема, у Рішенні у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002 (справа № 1-1/2002) орган конституційної юрисдикції підкреслив, що згідно з частиною першою статті 87 Конституції України Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України, що має наслідком відставку Кабінету Міністрів України (частина четверта статті 115 Конституції України). Висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокуророві України має наслідком його відставку з посади (частина перша статті 122 Конституції України). Суб'єктами конституційної відповідальності можуть бути й інші учасники конституційно-правових відносин. У цьому ж рішенні Судом було використано термін конституційно-політичної відповідальності [3].

Більш розгорнуту характеристику конституційної відповідальності запропонував суддя Конституційного Суду

України В. М. Кампо у своїй Окремії думці до рішення Конституційного Суду України у справі про перебування народного депутата України у депутатській фракції. У ній, зокрема, конституційну відповідальність визначено як форму юридичної відповідальності, що настає за конституційне правопорушення і виявляється в негативних правових наслідках для його суб'єкта. «Вона передбачена нормами Конституції. У демократичній, правовій державі ця форма юридичної відповідальності виступає як реальна гарантія проти зловживання правом, владою. Суб'єктами конституційної відповідальності можуть бути вищі посадові особи або органи державної влади. <...> Підставою конституційної відповідальності є конституційне правопорушення, тобто дія суб'єкта конституційного права, що порушує норми Конституції» [4; 5, с. 38].

Утім залишається певна невизначеність щодо поняття конституційно-правової відповідальності, відсутня єдина термінологія, що негативно впливає на доктринальну розробку цієї теми й ускладнює застосування в правотворчості й правозастосовній практиці вже існуючих наукових розвідок із питань конституційної відповідальності. Крім того, встановлюючи заходи конституційного впливу, законодавство не тільки не надає чіткого визначення конституційної відповідальності, а й навіть не використовує відповідну термінологію [6, с. 73].

Це зумовлює потребу звернення до питання про поняття і види конституційної відповідальності. При цьому слід враховувати: при побудові моделі конституційної відповідальності не повинно бути механічного копіювання ана-

логічних моделей інших галузей права [7, с. 10]. Особливості конституційно-правової відповідальності й, відповідно, її відокремлення як самостійного виду юридичної відповідальності мають пояснюватися з урахуванням предмета і методу конституційно-правового регулювання суспільних відносин, функцій, які виконує конституційне право в загальній системі права; специфіки статусу суб'єктів конституційно-правових відносин; особливостей юридичної природи неправомірної поведінки в конституційно-правовій сфері; характеру конституційних приписів, на базі яких виникає відповідальність; особливої процедури її реалізації [8, с. 32].

У той же час вказана модель не може не базуватися на постулатах загальної теорії права про юридичну відповідальність [9, с. 36]. Так, загальними ознаками юридичної відповідальності є те, що: вона ґрунтується на державному примусі; виражається в обов'язку особи зазнавати певних негативних наслідків; настає лише за вчинені або вчиновані правопорушення; здійснюється компетентним органом у суворій відповідності з законом у ході правозастосовної діяльності за умов дотримання певного процедурно-процесуального порядку і форм, установлених законом.

Відповідно, конституційно-правова відповідальність, виступаючи різновидом юридичної відповідальності, має всі її загальні ознаки: як і будь-яка інша юридична відповідальність, вона настає тільки у випадках, точно вказаних у законі, є формалізованою; означає обов'язок особи, що скоїла правопорушення, зазнати негативних заходів державного примусу, що полягають у зменшенні прав винної особи або в покла-

данні на неї додаткових обов'язків, тобто санкцій [10, с. 21], тощо.

Одночасно із цим, коли йдеться про конституційно-правову відповідальність, на перший план виходить її правовідновлювальна функція, що полягає в усуненні порушень позитивного права й вжитті заходів із нормального функціонування державного механізму, із здійснення конституційних прав, свобод і обов'язків відповідних суб'єктів тощо [11, с. 10]. Визначення конституційної відповідальності має враховувати наведені вище ознаки.

Помилковим вбачається досить поширений в юридичній науці підхід, за яким під конституційною відповідальністю пропонується розуміти «встановлений державою і виражений у конституційних нормах державного права обов'язок, звернений до держави і громадських об'єднань, посадових осіб, громадян, дотримуватися конституційних норм і у випадку їх порушення зазнавати визначені конституцією та іншими законами позбавлення політичного характеру» [12, с. 33]. Зasadничим положенням інституту конституційної відповідальності має виступати визнання його елементом системи здійснення контролю над публічною владою, а отже, суб'єктом відповідальності можуть ставати виключно суб'єкти владних повноважень – державні органи і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Крім того, заходи конституційної відповідальності повинні мати юридичний характер. Хоча одночасно із цим вони завжди будуть частиною політичного життя, вказана складова доповнює характеристику конституційно-правової відповідальності,

проте не заперечує її ознак як різновиду юридичної відповідальності.

Окремими авторами свого часу було запропоновано вважати, що конституційна відповідальність «об'єднує в собі політичну, моральну і юридичну» відповідальність. Указана пропозиція пояснювалась тим, що «на конституційному рівні термін “правопорушення” є занадто вузьким і не повною мірою точним» [13, с. 84]. Утім, як вбачається, такий підхід занадто розширює межі конституційної відповідальності і дозволяє вважати відповідальністю будь-який владний примусовий захід, що згадується в нормах конституційного права. Причому за такого підходу це необов'язково буде власне юридична відповідальність. «В іншому разі до змісту юридичної відповідальності довелось б включити, наприклад, і громадський осуд, і моральне бойкотування, і просто зміщення особи з посади у зв'язку із неналежним виконанням особою своїх повноважень або навіть з політичних міркувань» [6, с. 73].

Розробка доктринальної характеристики конституційної відповідальності має враховувати потреби практики у врегулюванні відповідної сфери суспільних відносин. У цьому сенсі у пригоді може стати звернення до досвіду запровадження відповідних норм у державах, що мають ознаки, подібні до вітчизняної національної правової системи. Так, зокрема, можуть становити інтерес правові позиції Конституційного Суду Російської Федерації з питань застосування інституту конституційної відповідальності. У своїй практиці орган конституційної юрисдикції Росії виробив, зокрема, такі правові позиції:

1. Принцип притягнення до відповідальності пропорційно скоєному правопорушенню, згідно з яким, притягуючи особу до відповідальності, надзвичайно важливо встановити всі елементи складу конституційного делікту, щоб уникнути неоднозначного розуміння, а отже – помилок у застосуванні відповідальності.

2. Принцип неприпустимості встановлення спрощеної процедури конституційно-правової відповідальності.

3. Принцип обов'язковості судової процедури притягнення до конституційно-правової відповідальності, який розглядається як гарантія небезпідставного притягнення до відповідальності [14, с. 95].

Урахування наведених особливостей конституційно-правової відповідальності дозволить виробити і закріпити на законодавчому рівні ефективну систему захисту приписів конституційного права і сформувати належну судову практику з її застосування. Окремі санкції за порушення конституційних положень може бути встановлено тільки в конституції. Тому законодавець має встановити контрольний механізм, який забезпечував би ефективне виконання всіма суб'єктами конституційно-правових відносин їх конституційних обов'язків – дотримання Конституції. Такий контрольний механізм у разі невиконання суб'єктами конституційно-правових відносин вказаного обов'язку не може не передбачати настання для них негативних наслідків, включаючи заходи конституційно-правової відповідальності.

З урахуванням наведеного конституційна відповідальність може бути визначена як вид юридичної відповідальності,

що застосовується у сфері конституційно-правових відносин, характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації, санкціями, знаходить вираз у покладанні на суб'єкта відповідальності певних несприятливих наслідків за конституційний делікт і виступає гарантією реалізації і захисту конституції, прав і свобод людини, демократичних інститутів [15, с. 11]. При цьому конституційна відповідальність може наставати як за порушення, прямо визначені в конституційно-правових нормах (пряма відповідальність), так і за порушення норм, що належать до інших галузей (опосередкована відповідальність).

Конституційна відповідальність застосовується незалежно від інших видів юридичної відповідальності може передувати їх застосуванню або бути підставою юридичної відповідальності. Найбільш значущим критерієм класифікації конституційної відповідальності є характер санкцій, у яких вона може проявлятися: санкції конституційної відповідальності, що передбачають несприятливі наслідки для самих органів (посадових осіб) публічної влади як суб'єктів конституційно-правового правопорушення; санкції конституційної відповідальності, спрямовані на результат (продукт) діяльності органу (посадової особи) публічної влади – виданий закон, інший нормативний акт тощо; санкції конституційної відповідальності за порушення, допущені у сфері функціонування інститутів демократії та громадянського суспільства – виборів, референдуму, функціонування партій та ін.

Отже, серед вихідних засад дослідження конституційної відповідальності особливого значення набувають такі:

– визнання конституційної відповідальності самостійним видом юридичної відповідальності поряд із її «класичними» видами – цивільною, кримінальною, дисциплінарною та адміністративною відповідальністю; це дозволяє поширити на конституційну відповідальність всі загальні правила застосування заходів юридичної відповідальності, серед яких, зокрема, неможливість притягнення до відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення, а також необхідність дотримання вимоги пропорційності допущеного порушення і застосовуваних негативних наслідків тощо;

– розгляд конституційної відповідальності як інституційного прояву відповідальності держави перед людиною і засобу здійснення контролю над публічною владою в демократичній державі;

– розкриття функцій конституційної відповідальності має враховувати основ-

ну мету її застосування – відновлення порушеного правового статусу;

– визнання суб'єктами конституційної відповідальності виключно суб'єктів владних повноважень – державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб;

– врахування вироблених як вітчизняною, так і зарубіжною юридичною практикою, перш за все судовою, правових позицій щодо встановлення і застосування конституційної відповідальності, серед яких неприпустимість спрощеної процедури притягнення до конституційної відповідальності; визначальною рисою при встановленні конституційного характеру відповідальності має виступати не той факт, в якому нормативному акті закріплено санкцію, що підлягає застосуванню, а об'єкт порушення – норми Конституції.

Список використаної літератури

1. Тітаренко О. Г. Відповідальність в управлінні (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : 09.00.03 / О. Г. Тітаренко ; Харк. ун-т повітр. сил ім. І. Кожедуба. – Х., 2006. – 19 с.
2. М'ясникова Н. О. Відповідальність у сучасних соціальних практиках : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : 09.00.03 / Н. О. М'ясникова ; Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Х., 2008. – 20 с.
3. Рішення у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 (справа № 1-1/2002) // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин п'ятої, шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України та офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої, частини шостої статті 81, частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про перебування народного депутата України у депутатській фракції) від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008 (справа № 1-6/2008) // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 52. – Ст. 1741.
5. Кампо В. Реформування судової системи у сфері адміністративної юстиції та практика Конституційного Суду України 1997–2002 років / В. Кампо // Вісн. Конституц. Суду України. – 2011. – № 1. – С. 31–41.
6. Маров И. В. Правовое государство и конституционная ответственность государства перед личностью / И. В. Маров // Вестн. Моск. гос. обл. ун-та. Серия: Юриспруденция. – 2010. – № 2. – С. 71–76.

7. Некрасов С. И. Конституционно-правовая ответственность субъектов внутрифедеративных отношений в Российской Федерации: специфика состава конституционного деликта, применяемых санкций, классификации / С. И. Некрасов // Государство и право. – 2005. – № 8. – С. 5–13.
8. Виноградов В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / В. А. Виноградов // Законодательство. – 2002. – № 10. – С. 31–40.
9. Заичко Д. А. Конституционная ответственность Российской Федерации и ее субъектов / Д. А. Заичко // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2012. – № 2. – С. 35–37.
10. Дзидзоев Р. М. Конституционно-правовая ответственность : учебник / Р. М. Дзидзоев. – Краснодар : Кубан. гос. ун-т, 2011. – 95 с.
11. Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности / В. В. Гошуляк // Конституц. и муницип. право. – 2009. – № 24. – С. 10–15.
12. Еременко Ю. П. Проблема ответственности в советском государственном праве / Ю. П. Еременко, Ф. М. Рудинский // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Вып. 9. Юридическая ответственность в советском обществе. – Волгоград, 1974. – С. 29–41.
13. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская ; науч. ред. В. С. Основин. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. – 154 с.
14. Никифорова Н. В. Принципы конституционно-правовой ответственности в правовых позициях Конституционного Суда РФ / Н. В. Никифорова // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Право. – 2006. – Т. 2, № 1. – С. 94–97.
15. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Краснікова ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 19 с.

Стаття надійшла до редколегії 28.09.2013.

Дашковская Е. Конституционная ответственность: методологические основы исследования

В статье определяются исходные положения, обращение к которым позволит учесть запросы, сформировавшиеся в практике конституционно-правового регулирования общественных отношений, при выработке доктринальной характеристики конституционной ответственности. Исследования института конституционной ответственности должно базироваться на признании его элементом системы осуществления контроля над публичной властью, а следовательно, субъектом ответственности могут становиться исключительно субъекты властных полномочий – государственные органы и органы местного самоуправления, их должностные лица. В статье дается определение понятию конституционной ответственности, представлена ее классификация по критерию характера устанавливаемых санкций.

Ключевые слова: публичная власть, юридическая ответственность, виды юридической ответственности, конституционная ответственность.

Dashkovska O. The constitutional responsibility: methodological bases of research

The paper defines the initial position when they are accessed in the development of doctrinal characteristics of the constitutional responsibility will consider requests that have emerged in the practice of constitutional and legal regulation of social relations. Research of the constitutional responsibility should be based on the recognition of his element in the system of control over public power, and therefore may become subject to liability only subjects of authority – government bodies and local self-government and their officials. The article defines the concept of constitutional responsibility, given its classification by the nature of the sanctions imposed.

Keywords: public authorities, legal responsibility, types of legal responsibility, constitutional responsibility.